

GAYRİMENKUL DEĞER ARTIŞLARINA İLİŞKİN 3194 SAYILI İMAR KANUNU'NDA YAPILAN DÜZENLEMENİN RANT VERGİSİ KAPSAMINDA DEĞERLENDİRİLMESİ

EVALUATION OF THE REGULATION MADE IN THE ZONING LAW NO 3194 REGARDING REAL ESTATE VALUE INCREASES UNDER THE SCOPE OF LAND VALUE INCREMENT TAX



Sedat POLAT*



Levent Yahya ESER**

ÖZ

Kentsel rant oluşumunun en önemli nedenlerinden biri, kamunun almış olduğu planlama kararlarıdır. Mevcut imar hakkı izinlerinin artırılması ve bu beklentiye yönelik spekülasyon hareketleri, kent planlaması ve rant arasındaki ilişkiyi güçlendirmektedir. Birçok ülkede, imar planı değişikliklerine bağlı gayrimenkul değer artışlarını vergilemeye yönelik düzenlemeler bulunmaktadır. Türkiye’de de son yıllarda bu konu ile ilgili tartışmaların olduğu bilinmektedir. Bu çalışmanın amacı, 3194 sayılı İmar Kanunu’na ilave edilen ek madde 8 kapsamında imar planı değişiklikleri sonucunda meydana gelen gayrimenkul değer artışlarından kamunun pay almasına yönelik mevzuatı değerlendirmektir. Bu amaçla hazırlanan çalışmada öncelikle rant vergisi kavramına değinilmiş, ardından 3194 sayılı Kanun’da yapılan düzenlemeye yer verilmiş, son olarak da değer

ABSTRACT

One of the most important causes to arise urban land rent is the zoning decisions taken by the public. Increasing the existing planning permissions and speculative movements towards this expectation strengthen the relationship between urban planning and rent. Many countries have regulations to tax landed estate value increases that occur depending on planning permissions changes. It is known that there is a debate on this subject in recent years in Turkey. The purpose of this study is to evaluate the legislation for the public to get a share from the real estate value increases that occur as a result of the zoning plan changes within the scope of the additional article 8 added to the Zoning Law No. 3194. In the study prepared for this purpose, firstly the concept of land value increment tax was mentioned, then the regulation made in the law numbered 3194 is included. and finally the

* Araş. Gör., Karadeniz Teknik Üni., İİBF, Maliye Bölümü, sedatpolat@ktu.edu.tr, ORC-ID: 0000-0003-2288-9448.

** Doç. Dr., Karadeniz Teknik Üni., İİBF, Maliye Bölümü, leventyahyaeser@ktu.edu.tr, ORC-ID: 0000-0002-9293-8957.

Polat, S., Eser, L. Y. (Kasım 2020). Gayrimenkul Değer Artışlarına İlişkin 3194 Sayılı İmar Kanununda Yapılan Düzenlemenin Rant Vergisi Kapsamında Değerlendirilmesi, *Vergi Raporu*, 254, (63-71).

Makale Türü: Derleme Makalesi

M.G.T.: 07.10.2020 / M.K.T.: 23.10.2020

artış payı adı altında yapılan düzenleme rant vergisi kapsamında değerlendirilmiştir. Çalışmada, yasal mevzuatta yapılan düzenlemenin literatürde yer alan rant vergisi kavramını tam anlamıyla karşılamadığı ve yerel idareye tanınan taktir yetkisinin kentsel planlama açısından sorun oluşturabileceği sonucuna varılmıştır.

Anahtar Kelimeler: İmar Planı, Kentsel Rant, Değer Artış Payı, Rant Vergisi

Jel Sınıflandırma Kodları: R52, R38, H20, H54

GİRİŞ

Sanayileşme süreciyle birlikte kent yaşamı giderek artmaya başlamıştır. Kent nüfusu ve kentte olan göçün artması, yapı ömrünü tamamlamış olan alanlardaki yenileme ihtiyacı, modern şehir yaşantısına uygun kompleks yaşam alanlarına yönelik çalışmalar ve karmaşık kent yaşantısının uzağında ikamet etme isteği ile birlikte yeni yapılaşmaya olan talep de artmaktadır. Bu durum daha önceden belirli bir nüfus yoğunluğuna göre hazırlanmış olan imar planlarının mevcut yapı talebini karşılama noktasında yetersiz kalmasına neden olmaktadır. Kentleşme sürecinde yaşanan bu gelişmeler, imar planı düzenlemeleri noktasında yetkili olan idareleri yeni arayışlar içerisine sokmaktadır. Bu kapsamda kent merkezinde daha önce izin verilen yapılaşma izin hakları arttırılmakta veya daha önceden yapılaşma izni olmayan alanlar kentsel arsalar haline dönüştürülerek yeni yerleşim alanları oluşturulmaya çalışılmaktadır. İmar düzenlemeleri kapsamındaki bu uygulamalar ise, düzenlemeye tabi tutulan alanlardaki gayrimenkul değerlerinin artmasına neden olmaktadır. Bu artışların oluşumuna emek ve sermayesi ile katılmayan mevcut mülk sahipleri ise oluşan değer artışlarından faydalanmaktadır. Oluşan değer artışı bazı ülkelerde vergi

regulation under the name of value increase share has been evaluated within the scope of land value increment tax. In the study, it was concluded that the regulation made in the legal legislation does not fully meet the concept of land value increment tax in the literature and the discretionary power granted to the local administration may create a problem in terms of urban planning.

Keywords: Zoning Plan, Urban Rent, Value Increase Share, Land Value Increment Tax

Jel Classification Codes: R52, R38, H20, H54

kapsamına alınırken bazılarında kapsam dışında tutulmaktadır.

Türkiye, imar planı değişikliklerine bağlı gayrimenkul rantlarını vergiye tabi tutmayan ülkeler arasında yer almaktaydı. Fakat Türkiye’de 20.02.2020 tarihinde Resmi Gazete’de yayınlanan 7221 sayılı “Coğrafi Bilgi Sistemleri İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanun” kapsamında 3194 sayılı İmar Kanunu’na ilave edilen ek madde 8 ile ortaya çıkan değer artışından kamunun pay alınmasına yönelik yasal mevzuat oluşturulmuştur. Ayrıca İmar Kanunu’nda yapılan değişikliğin ardından 15.09.2020’de Resmi Gazete’de “İmar Planı Değişikliklerine Dair Değer Artış Payı Hakkında Yönetmelik” de yayınlanmıştır.

Bu çalışma, 7221 sayılı “Coğrafi Bilgi Sistemleri İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” kapsamında 3194 sayılı İmar Kanunu’na eklenen imar planı değişikliklerine bağlı değer artış payı alınmasına ilişkin düzenlemeyi değerlendirmek amacıyla hazırlanmıştır. Bu amaçla hazırlanan çalışmada öncelikle teorik olarak rant vergisine değinilmiş, ardından yasal mevzuatta yapılan düzenlemeye yer verilmiştir. Çalışmanın son bölümünde ise ilgili mevzuatın getirmiş olduğu düzenlemeler, rant vergisi kapsamında, olumlu ve olumsuz yönleriyle birlikte değerlendirilmiştir.

1- RANT VERGİSİ: TEORİK ÇERÇEVE

İktisat literatüründe yoğun bir şekilde ele alınan rant kavramı, kapitalizm ve kentleşmeyle birlikte kentsel alanlar üzerinden ele alınmaya başlanmıştır. Rant, bir mal veya paranın, belirli bir süre içinde emek verilmeksizin sağladığı gelir olarak ifade edilmektedir.¹ Rant kavramından hareketle kentsel rant, gayrimenkul sahipliğine bağlı olarak belirli bir süre içinde emek verilmeksizin elde edilen gelir olarak tanımlanabilir. Bu tanımdan da anlaşılacağı üzere, gayrimenkul değerinde meydana gelen artışın kentsel rant olarak kabul edilebilmesi için değer artışının mülk sahibinin sermayesi ve emeği dışında meydana gelmesi gerekmektedir.² Gayrimenkul değerinde, mülk sahibinin sermayesi ve emeği dışında meydana gelen artışın önemli nedenlerinden biri kamu kesiminin yapmış olduğu düzenlemeler ve yatırımlardır.³ Gerek merkezi idare gerekse yerel yönetimler sunmuş oldukları altyapı hizmetleri, ulaşım yatırımları, kentsel dönüşüm projeleri, kamusal tesis yatırımları ve imar planı değişiklikleri sonucunda hizmet alanındaki gayrimenkul değerlerinin artışına katkıda bulunabilmektedir.⁴

İmar planında yapılan ve mülk sahibinin lehine olan değişikliklerin gayrimenkulün değeri üzerinde önemli derecede artış yarattığı bilinmektedir. Plan değişikliği öncesinde gayrimenkul değeri, taşınmazın fonksiyonu ve üzerinde inşa edilen/edilecek yapıların değeriyle orantılıdır. Örneğin, tarım arazisi niteliğindeki bir arazinin değeri, ilgili alanın verimi, konumu, üzerinde yetişebilecek ürünlerin katma değeri gibi birta-

kım kriterlere göre belirlenmektedir. Ancak imar planı değişikliği sonucunda bu arazinin fonksiyonunun değiştirilerek arsa haline dönüştürülmesi ile yeni değer tespiti artık yerleşime açık alanda inşa edilecek yapıların katma değeri ile orantılı olacak şekilde belirlenecektir. Benzer şekilde dört kat yükseklik hakkına sahip bir arsanın plan değişikliği sonucunda sekiz kat olarak belirlenmesi durumunda da ek imar iznine bağlı değer artışlarının oluşumu kaçınılmazdır.⁵

Nüfus artışına bağlı talep, kente olan göç, kentsel yenileme ve kentsel dönüşüm dikkate alındığında bazı alanlarda yukarıda ifade edilen çerçevede imar planı değişiklikleri yapılması olağan ve doğaldır. Ancak değişiklik sonrası oluşacak rant gerek teorik gerekse pratik açıdan tartışma yaratmaktadır. Tartışmanın temelinde değişiklik sonrasında meydana gelen rantın tanımlanması ve paylaşımı yer almaktadır. Paylaşım noktasında, birçok ülkede adı değişmekle birlikte rant vergisinin uygulandığı bilinmektedir.

Rant vergisi, gayrimenkul sahiplerinin sermayesi ve emeği dışında kamusal düzenleme ve hizmetler sonucunda meydana gelen artı değerden kamunun pay almasına yönelik düzenlemedir. Kamusal hizmetlere bağlı gayrimenkul rantlarını vergilemeye yönelik düzenlemeler, Güney ve Kuzey Amerika ülkeleri başta olmak üzere birçok ülke tarafından uygulanmaktadır. Rant vergisi bağlamında en yaygın ve kapsamlı düzenleme, kamusal hizmetler ve imar planı iyileştirmelerine bağlı değer artışlarının vergilendirilmesine dayalı Şerefiyedir. Şerefiyenin yanı sıra

¹ TDK. (<https://sozluk.gov.tr/>). Erişim tarihi: 18 Eylül 2020.

² Alterman RACHELLE. "Is Capturing The "Unearned Increment" In Land Value Still A Viable Idea? A Cross-National Analysis". The Klutznick Center for Urban and Regional Studies. 2011. (https://www.irbnet.de/daten/iconda/CIB_DC24534.pdf). s. 458-477. Erişim tarihi: 18 Eylül 2020.

³ Gwamna EMMANUEL S. ve diğerleri. "Determinants of Land Use and Property Value". Advanced Science Letters. 4(2). 2015. s. 400-407.

⁴ Mehmet AKALIN. *Kentsel Rantlara Kamu Müdahalesi: Rant Vergisi*. İksad Yayınevi. Gaziantep. 2018, s. 19-48.

⁵ A. Müfit BAYRAM. "Kentleşme ve Konut Sorunumuz Üzerine Bir İnceleme". 2009. YAYED. (<http://www.yayed.org/uploads/yuklemeler/inceleme-39.doc>). Erişim tarihi: 20 Eylül 2020.

ülke uygulamalarında farklı isimler altında yer alan ancak temel mantığı imar planı değişiklikleri sonucunda meydana gelen değer artışlarının kamuya aktarılmasını hedef alan farklı düzenlemeler bulunmaktadır.⁶ Sonuç olarak, adı değişebilmekle birlikte, temel mantığı kamusal kaynaklı olarak oluşan ranttan bir şekilde devletin pay almasına dayanan bir vergilendirme birçok ülke tarafından uygulanmaktadır.

2- 3194 SAYILI İMAR KANUNU KAPSAMINDA DEĞER ARTIŞ PAYI UYGULAMASI

Türk vergi sistemi içerisinde gayrimenkul değerinde meydana gelen artışları vergilemeye yönelik çeşitli düzenlemeler mevcuttur. 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu kapsamındaki Diğer Kazanç ve İratlar başlığı altında ele alınan Değer Artış Kazançlarının vergilendirilmesi, Belediye Gelirleri Kanunu'nda yer alan Harcamalara Katılma Payı ve İmar Kanunu'nda yer alan Düzenleme Ortaklık Payı bu düzenlemeler arasındadır. Emlak Vergisi, Değerli Konut Vergisi ve Tapu Harcı da literatürde yer alan bazı çalışmalarda kentsel rant vergisi olarak kabul edilmektedir. Ancak yaygın kanı, Türk vergi sistemi içerisinde yer alan ve kentsel rant vergileri altında değerlendirilen bu düzenlemelerin rant vergisinden beklenen fonksiyonları yerine getirmekten uzak olduğudur.⁷

2014 yılından itibaren görsel ve yazılı basında, Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın rant vergisi üzerinde çalıştığına yönelik haberler yer almaktadır. 2015-2017 dö-

nemini kapsayan Orta Vadeli Program ve Orta Vadeli Plan ile 2014-2018 yılları arasını kapsayan Onuncu Kalkınma Planlarında da rant vergisinin önemine dikkat çekilerek bu konudaki çalışmalara devam edileceği vurgulanmıştır.⁸ Bu gelişmelerin ardından rant vergisi olarak nitelendirilebilecek bir düzenleme, 20.02.2020 tarihinde 7221 sayılı "Coğrafi Bilgi Sistemleri İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun"un 12. maddesi kapsamında 3194 sayılı İmar Kanunu'na eklenen ek madde 8 ile yasal bir nitelik kazanmıştır.⁹ Bunun ardından 15.09.2020'de Resmi Gazete'de "İmar Planı Değişikliklerine Dair Değer Artış Payı Hakkında Yönetmelik" yayınlanmıştır.

Yapılan düzenlemeler ile birlikte taşınmaz maliklerinin tamamının talebi üzerine yapılacak olan imar planı değişikliklerine bağlı yapı yoğunluğu, kat adedi, bina yüksekliği ve fonksiyon değişikliği sonucunda meydana gelen değer artışlarının kamuya aktarılması planlanmaktadır.¹⁰ Bin metre kareden az olmamak kaydıyla oluşmuş adalarda; ada bazında nüfusu, yapı yoğunluğunu, kat adedini, bina yüksekliğini arttıran veya fonksiyon değişikliği getiren plan değişikliklerinde ihtiyaç duyulan kültürel tesis, sosyal ve teknik alt-yapı kullanımları; adanın merkezine en fazla 500 metre yarı çaplı alanda karşılanmak zorundadır. Parsel bazındaki fonksiyon değişiklikleri de değer artış payının konusuna girmektedir. Değerleme işleminde taşınmaz üzerindeki mevcut yapı, tesis ve eklentiler dikkate alınmamaktadır. Dolayısıyla bu düzenleme kapsamında değer artış payının konusu sadece arsanın kendisidir. Taşınmaz

⁶ Mahendra ANJALI ve diğerleri. "Urban Land Value Capture in São Paulo, Addis Ababa, and Hyderabad: Differing Interpretations, Equity Impacts, and Enabling Conditions". Lincoln Institute of Land Policy. Working Paper WP20AM1. 2020. s. 7.

⁷ Mehmet TUNÇER ve Cemil RAKICI. "Rant Vergisi Üzerine I". Yaklaşım Dergisi. Sayı: 258. 2014. s.236.

⁸ Fatih SARAÇOĞLU ve diğerleri. "Rant Vergisi ve Ülkemizdeki Tartışmalar". Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi.17(3). 2015. s. 90.

⁹ 7221 Sayılı Coğrafi Bilgi Sistemleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun. (20.02.2020). T. C. Resmi Gazete. No: 31045.

¹⁰ İmar Planı Değişikliğine Dair Değer Artış Payı Hakkında Yönetmelik. (15.09.2020), T. C. Resmi Gazete. No: 31245.

maliklerinin talebi dışında yapılacak olan imar planı değişiklikleri ise bu düzenleme kapsamına alınmamaktadır. Parsel bazında; nüfusu, yapı yoğunluğunu, kat adedini, bina yüksekliğini arttıran imar planı değişiklikleri de yapılamamaktadır.¹¹

Yapılan düzenlemede bir takım gayrimenkuller istisna kapsamına alınmıştır. Bunlar; i) 16/5/2012 tarihli ve 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun kapsamındaki riskli alanlar, rezerv yapı alanları, içerisindeki yapıların riskli yapı olarak tespit edildiği parsellerde, riskli yapının mer-i imar planı ve plan notları ile verilmiş emsale esas inşaat alanının bir buçuk katına kadar artan kısmına ilişkin plan değişiklikleri, ii) kamu yatırımları ile kamu mülkiyetindeki alanlar, iii) mazbut ve mülhak vakıflara ait alanlar, iv) imar planlarında yençok: Serbest olarak belirlenmiş yüksekliklerin 3194 sayılı Kanun'un 8 inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde belirtilen usullere göre yapılacak imar planı değişiklikleri, v) yapı ve nüfus yoğunluğunu artırmamak, düzenleme ortaklık payı olarak ayrılan alanlardan azalmaya neden olmamak kaydı ile ada veya parsel bazında yol düzenlemelerine, cephe hattı düzeltmelerine, imar hattı düzenlemesine konu plan değişikliklerdir. Bu alanlarda yaşanacak değer artışlarından değer artış payı alınmayacağı hükme bağlanmıştır.¹²

İmar planı değişikliğine bağlı olarak meydana gelen değer artışlarının tespiti, yetkili gayrimenkul değerlendirme kuruluşlarınca yapılacak ancak nihai karar kıymet takdir komisyonları tarafından belirlenecektir. Bu kapsamda imar planı öncesinde ve sonrasında en az iki yetkili gayrimenkul değerlendirme şirketi, değer tespiti yapacaktır. Ardından hazırlanan raporlar, kıymet takdir komisyonuna sunulacaktır. Kıymet takdir komisyonu

yetkili kuruluşlar tarafından hazırlanan değerlendirme raporlarında tespit edilen değer artışının aritmetik ortalama değerinden az olmamak koşuluyla mevcut vergi matrahının tespitine karar verecektir. Gayrimenkul değerlendirme şirketlerinin raporlarında tespit edilen değer artış tutarı arasındaki farkın %20'den fazla olması halinde yeniden değerlendirme yapılması veya üçüncü bir yetkili kuruluş veya uzmanlardan rapor talep edilebilecektir. Ayrıca kıymet takdir komisyonunu, raporlarda yer alan değer artış tutarının tespitinde yerinde inceleme yapmaya ve bu inceleme sonucunda belirlenen değer artış payının gerçeği yansıtmadığının tespiti halinde yeniden rapor talep edilmesi noktasında yetkili kılınmıştır.¹³

Kıymet takdir komisyonlarınca tespit edilen değer artış tutarları, plan değişikliğinde bulunan mülk sahiplerine 5 gün içerisinde tebliğ edilecek ve bu tarihten itibaren 5 günlük süre sonunda itiraz edilememesi durumunda kesinleşmiş sayılacaktır. Bu usul ve esaslar çerçevesinde tespit edilen değer artış payının tamamı, inşaat ruhsatının alınması aşamasında veya en geç taşınmazın ilk satışı esnasında ödenecektir. Ödenecek tutar, değer artış payının belirlendiği yıldan itibaren ödeme tarihine kadar geçen her takvim yılı için yeniden değerlendirme oranında arttırılacaktır. Vergi güvenlik önlemi kapsamında değer artış tutarı ödenmeyen gayrimenkullerin satışına ve yapı ruhsatı düzenlenmesine izin verilmeyecektir.¹⁴

3194 sayılı İmar Kanunu ek madde 8'e göre, plan değişikliğine bağlı olarak tahsil edilecek değer artış payları, büyükşehir belediyesinin olduğu illerde %25'i büyükşehir belediyesine, %25 ilgili ilçe belediyesine, %25'i genel bütçeye ve %25'i ise bakanlığın dönüşüm projeleri hesabına aktarılacaktır. Büyükşehir belediyesi olmayan illerde,

¹¹ 3194 Sayılı İmar Kanunu, (09.05.1985). T. C. Resmi Gazete, No: 18749.

¹² İmar Planı Değişikliğine Dair Değer Artış Payı Hakkında Yönetmelik. (15.09.2020), T. C. Resmi Gazete. No: 31245.

¹³ İmar Planı Değişikliğine Dair Değer Artış Payı Hakkında Yönetmelik. (15.09.2020), T. C. Resmi Gazete. No: 31245.

¹⁴ İmar Planı Değişikliğine Dair Değer Artış Payı Hakkında Yönetmelik. (15.09.2020), T. C. Resmi Gazete. No: 31245.

%40'ı imar planı değişikliğini onaylayan idareye, %30'u genel bütçeye, kalan %30'luk kısım ise bakanlığın dönüşüm projeleri hesabına aktarılacaktır. Bakanlıkça onaylanan plan değişiklikleri sonucu tahsil edilecek değer artış paylarının ise %75'i bakanlığın dönüşüm projeleri hesabına, büyükşehir belediyesinin olduğu illerde %15'i büyükşehir belediyesine, %10'u ilçe belediyesine, büyükşehir belediyesinin olmadığı yerlerde ise kalan %25'lik kısmın ilgili idare hesabına aktarılacağı hüküm altına alınmıştır. Plan değişikliğinin yukarıda ifade edilen idareler tarafından onaylanmaması durumunda ise değer artış payının tamamı genel bütçeye aktarılacaktır.¹⁵

3- 3194 SAYILI İMAR KANUNU KAPSAMINDA UYGULANACAK DEĞER ARTIŞ PAYININ RANT VERGİSİ BAĞLAMINDA DEĞERLENDİRİLMESİ

3194 sayılı İmar Kanunu'nun ek 8. maddesinde yapılan düzenleme, imar planı değişiklik talepleri sonucunda gayrimenkullerin değerinde oluşan artışın değer artış payı adı altında mülk sahiplerinden alınarak kamuya aktarılmasına dayanmaktadır. Her ne kadar getirilen düzenlemede vergi ifadesi kullanılmasa da değer artış payı bir kamu geliri niteliği taşımaktadır. Çalışmanın bu bölümünde ise, yeni düzenlenen değer artış payı, literatürdeki adı genel olarak rant vergisi olan kamu geliri bağlamında değerlendirilecektir.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun ek 8. maddesinde yapılan düzenlemenin rant vergisi ile karşılaştırıldığında olumlu ve olumsuz eleştirebilecek çeşitli yönleri bulunmaktadır. Öncelikle olumlu sayılabilecek yönleri aşağıdaki gibi ifade edilebilir:

- Daha önce de ifade edildiği üzere mevcut Türk vergi sistemi içerisinde kamusal kaynaklı rant oluşumunu vergilemeye yönelik

yeterli bir düzenleme mevcut değildir. Bu haliyle yapılan düzenlemenin, en azından bu boşluğu doldurmaya hizmet etmesi bakımından yararlı olduğu ifade edilebilir. İmar Kanunu kapsamındaki imar planı değişikliklerine bağlı olarak meydana gelen değer artışlarının kamuya aktarılmasına ilişkin düzenleme, bu boşluğun doldurulması noktasında atılan önemli bir adımdır. Bütün kamusal kaynaklı değer artışlarını dikkate almadığı için dar kapsamlı bir rant vergisi işlevi göreceğini söylemek mümkündür.

- Vergiye tabi olmayan bir gelir kaynağını hedef alan bu düzenleme, vergi tabanının genişletilmesine yönelik bir adım olarak değerlendirilebilir. Bütün mali düzenlemelerde olduğu gibi bu düzenlemenin de temel amaçlarından biri kamuya ek gelir kaynağı yaratmaktır. Bütçeye ek gelir kaynağı yaratma potansiyeline sahip olan bu düzenleme, özellikle öz gelir yetersizliği sorunu ile karşı karşıya olan yerel yönetimler açısından önemli bir gelir kaynağı olacaktır.
- Oluşan geliri vergi dışı bırakmadığından dolayı vergilemede adalet ve genellik ilkesine kısmen de olsa hizmet etmesi bakımından faydalı olduğu söylenebilir.
- Bakanlık dönüşüm projeleri özel hesabına aktarılacak gelirlerin kentsel dönüşüm ve şehirleşme için faydalı olabileceği söylenebilir.

Getirilen düzenlemenin, yukarıda ifade edilen faydaların yanı sıra, içerik itibarıyla eleştiriye tabi tutulabilecek pek çok yönleri de bulunmaktadır. İmar Kanunu kapsamındaki imar planı değişikliklerine dair değer artış payı düzenlemesinin olumsuz eleştirilebilecek tarafları ise aşağıdaki gibi ifade edilebilir:

¹⁵ İmar Planı Değişikliğine Dair Değer Artış Payı Hakkında Yönetmelik. (15.09.2020), T. C. Resmi Gazete. No: 31245.

- Planlama kararları dışındaki kamusal kaynaklı gayrimenkul rant oluşumunu dikkate almayan dar kapsamlı bir düzenlemedir. İmar değişiklikleri dışında yapılan kamu yatırımlarını kapsamamaktadır. Sadece sahiplerinin talepleri üzerine yapılan imar değişikliklerini dikkate almaktadır. Fakat rant vergisi, kamusal kaynaklı bütün değer artışlarını dikkate alan bir vergidir. Dolayısıyla değer artış payı, mevcut hali ile rant vergisinden beklenen kapsam ve işlevleri yerine getirme noktasında yetersizdir.
- Taşınmaz sahiplerinin isteği dışında hazırlanan imar planı değişiklikleri vergi kapsamına alınmamaktadır. Bu durum adalet, eşitlik, ödeme gücü gibi temel vergileme ilkeleriyle örtüşmemektedir.
- Değerleme işleminde, taşınmaz üzerindeki mevcut yapı, tesis ve eklentilerin dikkate alınmaması, düzenlemeyi sadece toprağın değerine odaklanan dar kapsamlı bir yapıya büründürmektedir.
- Rant vergilerinin temel amacı, kamusal hizmetler sonucu meydana gelen rantın devlet ve mülk sahipleri arasında paylaşılmasıdır. Ancak ilgili düzenlemede değer artış payının tamamının kamuya aktarılması planlanmaktadır. Bu durum ise vergi yükünün fazla olması anlamına gelmektedir. Mülk sahibinin kendi isteği dışında meydana gelen diğer kamusal nedenlere bağlı değer artışları vergi dışında kalırken, talep üzerine oluşan değer artışlarının tamamının vergi olarak alınması vergilemede adalet ilkesiyle örtüşmemektedir.
- İmar planı değişikliklerinin kabulü noktasında ilgili kanun metninde ve yönetmelikte yer alan kriterlerin daha açık ve objektif olarak belirlenmesi gerekmektedir. Aksi halde yerel yönetimler arasında imar kararlarında farklılıklar oluşabilecektir.
- Rant vergilerinin en önemli amaçlarından biri spekülasyonu önlemektir. Ancak ilgili düzenleme, düşük kat adedine sahip arsalar ve şehir merkezine yakın konumda olmakla birlikte yerleşim fonksiyonuna sahip olmayan araziler üzerinde spekülatif amaçlı gayrimenkul hareketliliğini arttırma potansiyeline sahiptir. Bu kapsamda bu düzenlemeden özellikle büyük ölçekli gayrimenkul yatırımcılarının fayda elde edeceğini söylemek yanlış olmayacaktır.
- Yerel yönetimler, planlı kentleşmenin temini ve sürekliliği ile kaynak yetersizliği sorununun çözümü noktasında ikilemde kalabilecektir. Gelir elde etmek amacıyla imar izin taleplerine olumlu yaklaşan idareler, plansız kentleşme hareketliliği yaşanmasına neden olabilecektir.
- İmar hakkı artırımı talebinde bulunan adalar ile bu haktan yararlanmayan adalar arasında farklı kat yüksekliklerine bağlı görüntü kirliliği oluşabilecektir.
- Yüksek kat adedi hakkı tanınan yerlerde ulaşım ve altyapı sorunları yaşanabilecektir.
- Plan değişikliği öncesinde ve sırasında yapılacak değerlendirme işlemleri arasındaki sürenin kısa olması durumunda oluşacak değer farkı düşük kalabilecektir. Bu durumda gelişme potansiyeline sahip yerlerde mülk sahipleri düşük bir vergi ödeyerek yüksek rant elde edebileceklerdir.

SONUÇ

Kentleşme sürecinde önemli rol üstlenen yönetimler yapmış oldukları düzenleme ve hizmetler neticesinde ortaya çıkan gayrimenkul rantlarını vergilendirebilmektedirler. Kamusal hizmetlere bağlı gayrimenkul değer artışlarının en önemli nedenlerinden biri, imar planı düzenlemeleridir. Yerleşim alanı dışındaki bir alanın imara açılması, imar izni olan alanlarda ise mevcut imar izinlerinin ve fonksiyon değişikliklerinin

mülk sahipleri lehine düzenlenmesi sonucunda ilgili hizmetten faydalanan gayrimenkullerin değerinde meydana gelebilecek muhtemel artışlar, imar planı değişikliklerine bağlı rant vergisinin konusunu oluşturmaktadır.

Türkiye’de uzunca süredir tartışma konusu olan rant vergisi, 7221 sayılı torba Kanun ile 3194 sayılı İmar Kanunu’na ek madde eklenmesi suretiyle yasal bir nitelik kazanmış; basında, “rant vergisi yürürlüğe girdi” başlığı altında haberler yer almaya başlamıştır. Bu düzenleme ile, mülk sahibinin talebi üzerine yapılacak imar düzenlemeleri sonucunda oluşan rant, kamu geliri konusuna girmiş bulunmaktadır. Ancak yapılan düzenleme teorik anlamdaki rant vergisi ile tam anlamıyla örtüşmemektedir.

Rant vergisinin temel konusu, sadece imar planı düzenlemeleri değildir. Bunun yanında kamunun yapmış olduğu yatırım harcamaları ve imar planı düzenlemeleri de bu kapsamda yer almaktadır. Getirilen düzenlemenin, mülk sahibinin talebi üzerine ve sadece bin metrekare üzerindeki imar adlarına ilişkin yapılan imar değişikliklerini kapsadığı görülmektedir. Bu haliyle ilgili düzenlemenin planlama kararlarına bağlı çok dar kapsamlı bir rant vergisi olarak adlandırılması daha doğru olacaktır. Bu çerçevede ilgili düzenleme, tam anlamıyla bir rant vergisinden beklenen işlevleri yerine getirme noktasında eksik kalmakla birlikte kamusal kaynaklı kentsel rant oluşumunun önemli bir kaynağı olan imar planı düzenlemelerini esas alması suretiyle bu alanda atılan önemli bir adım olarak değerlendirilebilir. Fakat rant vergilerine ilişkin teorik altyapıya tam anlamıyla uymadığı ve vergilemede adalet, genellik, ödeme gücü gibi ilkeleri zedelediği söylenebilir.

Rant vergilerinin temel gerekçelerinden biri, spekülasyonu önlemektir. Getirilen düzenlemede ise, imar planı değişikliğinden sadece büyük gayrimenkul yatırımcılarının faydalanacağı söylenebilir. Bu noktada gelişme potansiyeli olan

düşük fiyatlı yerlerde oluşacak değer artış payının az olacağı; zamanla ise rantın bu bölgelerde daha artacağı söylenebilir. Bu durum da spekülatif amaçlı gayrimenkul yatırımlarını artırabilecektir. Ayrıca, öz gelir sorunu yaşayan yerel yönetimler için bu düzenleme, gelir ve planlı kentleşme arasında ikilem yaratabilecek, planlı kentleşmenin göz ardı edilmesine neden olabilecektir.

Sonuç olarak ilgili düzenleme rant vergisi anlamında kısmen olumlu bir gelişme olarak değerlendirilebilir. Fakat bu düzenlemeden gerçek anlamda beklenen sonuçları elde edebilmek için; bütün imar planı değişikliklerinin ve kamu yatırımlarının kapsam içerisine alınması gerekmektedir. Çünkü kamunun rant yarattığı tek uygulama imar değişiklikleri değildir. Bu anlamda düzenlemenin kapsamının genişletilmesi, idareye tanınan takdir yetkisinin daraltılması ve planlı kentleşmeyi sekteye uğratabilecek taleplerin engellenmesine yönelik somut kriterlerin belirlenmesi gerekmektedir.

KAYNAKÇA

- AKALIN, M. (2018). *Kentsel Rantlara Kamu Müdahalesi: Rant Vergisi*. İksad Yayınevi. Gaziantep.
- ALTERMAN, R. (2011). “*Is Capturing The “Unearned Increment” In Land Value Still A Viable Idea? A Cross-National Analysis*”. The Klutznick Center for Urban and Regional Studies. (https://www.irbnet.de/daten/iconda/CIB_DC24534.pdf). Erişim Tarihi: 18 Eylül 2020.
- BAYRAM, M. (2009). “*Kentleşme ve Konut Sorunumuz Üzerine Bir İnceleme*”. YAYED, (<http://www.yayed.org/uploads/yuklemeler/inceleme-39.doc>). Erişim tarihi: 20 Eylül 2020.
- İmar Planı Değişikliğine Dair Değer Artış Payı Hakkında Yönetmelik. (15.09.2020), T. C. Resmi Gazete. No: 31245.

- GWAMNA, E. S. Ve diğerleri. (2015). “*Determinants of Land Use and Property Value*”. Advanced Science Letters, 4.
 - MAHENDRA, A. ve diğerleri. (2020). “*Urban Land Value Capture in São Paulo, Addis Ababa, and Hyderabad: Differing Interpretations, Equity Impacts, and Enabling Conditions*”. Lincoln Institute of Land Policy, Working Paper WP20AM1.
 - SARAÇOĞLU, F. ve diğerleri. (2015). “*Rant Vergisi ve Ülkemizdeki Tartışmalar*”. Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi. 17(3).
 - TDK. “Rant”. 2020. (<https://sozluk.gov.tr/>). Erişim tarihi: 18 Eylül 2020.
 - TUNÇER, M. ve RAKICI, C. (2014). “*Rant Vergisi Üzerine I*”. Yaklaşım Dergisi. Sayı: 258.
- 3194 Sayılı İmar Kanunu. (09.05.1985). T. C. Resmi Gazete, No: 18749.
- 7221 Sayılı Coğrafi Bilgi Sistemleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun. (20.02.2020). T. C. Resmi Gazete. No: 31045.